



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 1998

Kantonale Diskriminierung von Asylbewerbern? Evaluation zur Praxis der Flüchtlingsanerkennung

Holzer, Thomas ; Widmer, Thomas ; Schneider, Gerald

Abstract: Eine Untersuchung der Entscheide über Asylgesuche aus den Jahren 1988 bis 1996 hat ergeben, dass der Anteil der Gutheissungen stark variiert, je nachdem, welchem Kanton der Bewerber zugeteilt ist und die Anhörung zu den Fluchtgründen obliegt. Die Unterschiede sind nicht zuletzt politisch bedingt und rechtsstaatlich problematisch.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-164987>

Newspaper Article

Published Version

Originally published at:

Holzer, Thomas; Widmer, Thomas; Schneider, Gerald. Kantonale Diskriminierung von Asylbewerbern? Evaluation zur Praxis der Flüchtlingsanerkennung. In: NZZ, 153, 6 July 1998, 11.

Kantonale Diskriminierung von Asylbewerbern? /Evaluation zur Praxis der Flüchtlingsanerkennung

Eine Untersuchung der Entscheide über Asylgesuche aus den Jahren 1988 bis 1996 hat ergeben, dass der Anteil der Gutheissungen stark variiert, je nachdem, welchem Kanton der Bewerber zugeteilt ist und die Anhörung zu den Fluchtgründen obliegt. Die Unterschiede sind nicht zuletzt politisch bedingt und rechtsstaatlich problematisch.

Von Thomas Holzer, Gerald Schneider und Thomas Widmer *1

Vor einigen Wochen haben die Auseinandersetzungen um die Rückkehr bosnischer Jugendlicher ein Schlaglicht auf die Probleme geworfen, die der dezentralisierte Vollzug der Asylpolitik in der Schweiz mit sich bringt. Offensichtlich bestehen zwischen den Kantonen Unterschiede im Umgang mit ähnlichen Schicksalen. Natürlich wird es dem Staat nie möglich sein, eine vollkommene Gleichbehandlung zu erreichen. Dennoch ist es für Demokratien westlichen Zuschnitts kennzeichnend, wie stark sie sich von Kriterien der Fairness leiten lassen. Wichtige Unterschiede ergeben sich nicht zuletzt in der Behandlung jener Personengruppen, die zu den schwächsten Gliedern der Gesellschaft gehören.

Vollzugsföderalismus

Die schweizerische Asylpolitik gehört zu jenen Politikbereichen, in denen die politischen Behörden auf der Durchführungsebene den Idealen des Föderalismus nachzuleben versuchen. Praktisch bedeutet dies, dass der Bund im Asylgesetz wesentliche Vollzugskompetenzen den Kantonen überträgt. Diese sinnvolle Arbeitsteilung ist in vielen Politikfeldern unbestritten, fördert sie doch statt der zentralstaatlichen Tendenz zur Gleichmacherei die Wettbewerbskräfte zwischen den Kantonen. Der Vollzugsföderalismus ermöglicht ferner eine stärkere Berücksichtigung von regionalen Interessen, die ja nicht zwangsläufig mit den Präferenzen des Bundes übereinstimmen müssen. Im gleichen Sinne wird in der zersplitterten politischen Landschaft der Schweiz auch das Argument angeführt, die Dezentralisierung trage zum effektiven Schutz von Minderheiten bei. Übersehen wird dabei jedoch relativ oft, dass der dezentrale Vollzug notwendigerweise auch zur Machtdelegation an territoriale Akteure führt.

Alle Lehrbücher der modernen Politikwissenschaft lassen vermuten, dass die Kantone den entstehenden Handlungsspielraum zu ihren Gunsten interpretieren, solange der Bund die kantonalen Tätigkeiten nicht ausreichend zu steuern versucht. Die daraus entstehenden ungleichen Politikergebnisse sind dann problematisch, wenn die betroffenen Individuen der **Diskriminierung** nicht durch Abwanderung begegnen können. Dies ist nach unserem Dafürhalten gerade in der Asylpolitik der Fall, wo für die Bewerber während der Dauer des Asylverfahrens die Niederlassungsfreiheit eingeschränkt ist.

Anteil der Kantone am Asylverfahren

In der Asylpolitik wurde über die Mitwirkung der Kantone schon bei der Schaffung des Asylgesetzes in den siebziger Jahren diskutiert. Ein Vorschlag bestand darin, den Kantonen sei im Hinblick auf den Asylentscheid ein Antragsrecht einzuräumen, und es gab sogar Forderungen, wonach der Entscheid des Bundes über die Aufnahme oder Rückweisung eines Asylbewerbers verbindlich von der Stellungnahme des betroffenen Kantons abhängig zu machen sei. In seiner Botschaft zum Asylgesetz stellte der Bundesrat jedoch klar, dass eine einheitliche Praxis nur möglich ist, wenn die Entscheidung über die Asylgewährung allein den Bundesbehörden vorbehalten bleibt. Nun ist es auch heute nicht so, dass die Kantone formal die Kompetenz haben, über das Schicksal von Asylsuchenden zu befinden und eigenständig vorzugehen. Sie sind aber für die Durchführung eines Teils des Verfahrens, namentlich für die Befragung der Gesuchsteller zu den Fluchtgründen zuständig. Das Bundesamt für Flüchtlinge ist seit 1988 befugt, den Entscheid nur auf Grund der kantonalen Akten (d. h. ohne eine zusätzliche Anhörung der Asylsuchenden durch das Bundesamt) zu fällen. Dieser Umstand verleiht den Kantonen eine beträchtliche Machtfülle. Diese Zunahme der kantonalen Kompetenzen auf formeller und informeller Ebene bestätigt auch eine Genfer Dissertation. *2 Aus normativer Sicht ist der Einfluss der Kantone insbesondere deshalb problematisch, weil die Asylsuchenden einem Kanton zugeteilt werden und somit über keine Option verfügen.

In einer Evaluation haben wir anhand der Geschäftsstatistik des Bundesamts für Flüchtlinge untersucht, ob sich in der Gutheissung von Asylgesuchen zwischen den Kantonen Differenzen ergeben. Dass unsere Hypothesen nicht nur theoretischer Natur sind, zeigen zunächst die durchschnittlichen Gutheissungsquoten und Behandlungsdauern für Asylgesuche im Zeitraum von 1988 bis Oktober 1996. Die Befunde sind in der Tabelle zusammengefasst. Die fett gedruckten Kantone weichen hinsichtlich der korrigierten Anerkennungsquote statistisch signifikant vom Durchschnitt der Kantone ab. Die Zahlen der effektiven Anerkennungsquoten für Asylsuchende, die in die Zuständigkeit der Kantone Nidwalden oder Appenzell Innerrhoden fallen, sind mehr als doppelt so hoch wie diejenigen für die Kantone Wallis und Tessin. Diese Varianz in den Anerkennungsquoten nach kantonomer Zuständigkeit ist jedoch noch kein Nachweis für tatsächlich auftretende **Diskriminierung**, sondern könnte Ausdruck einer unterschiedlichen Zusammensetzung der kantonalen Populationen von Asylbewerbern sein. Generell haben weibliche, verheiratete sowie sehr junge oder ältere Flüchtlinge bessere Chancen auf einen positiven Entscheid. Zudem spielt der Zeitpunkt des Entscheids in Kombination mit der Herkunft eines Asylbewerbers eine wesentliche

Rolle für den Ausgang des Verfahrens.

Bei den korrigierten Anerkennungsquoten wurde dieser Zuteilungseffekt herausgefiltert. Die in der effektiven Gutheissungsrate beobachtete beträchtliche Kluft bleibt dabei trotz Anpassungen bestehen. Während eine Zuweisung zu einem der sechs Kantone Nidwalden, Appenzell Innerrhoden, Obwalden, Glarus, Zug und Luzern zu signifikant überdurchschnittlichen Anerkennungsquoten führt, liegt die Chance für eine positive Entscheidung in den sieben Kantonen Aargau, St. Gallen, Ausserrhoden, Thurgau, Wallis, Basel-Stadt und Tessin signifikant unter dem Durchschnitt. Ein weiterer Indikator für die ungleiche Behandlung ist die Verfahrensdauer. Während die Behörden des Kantons Appenzell Innerrhoden im Mittel 237 Tage für die Erstellung der Akten benötigen, dauert ein Verfahren im Kanton Zürich fast 500 Tage. Wie die beiden Extreme vermuten lassen, besteht ein Zusammenhang zwischen der Kantonsgrösse und der durchschnittlichen Verfahrensdauer. Den grösseren Kantonen werden proportional zur Wohnbevölkerung mehr Asylbewerber zugewiesen, sie weisen tendenziell aber auch eine längere durchschnittliche Verfahrensdauer auf.

Gründe der Ungleichheiten

Beim Vergleich dieser kantonalen Durchschnittswerte sollte nicht vergessen werden, dass sich die Anerkennungsquoten je nach Herkunftsnation des Asylbewerbers markant unterscheiden können. Unsere Analysen haben beispielsweise ergeben, dass unabhängig vom zuständigen Kanton im Untersuchungszeitraum Asylsuchende aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei eine fast doppelt bzw. dreimal so grosse Chance wie der Durchschnittsbewerber auf einen positiven Entscheid aufwiesen. Praktisch alle Stände liefern insofern ähnliche Ergebnisse. Abweichend von diesem Trend weisen im Kanton St. Gallen Gesuchsteller aus dem ehemaligen Jugoslawien aber eine leicht unterdurchschnittliche Gutheissungsrate auf.

Asylbewerber aus Sri Lanka haben generell nur eine sehr bescheidene Chance, als Flüchtlinge anerkannt zu werden. Die korrigierte Anerkennungsquote für diese Herkunftsnation beträgt rund 1 Prozent, im Kanton Freiburg aber sogar nur 0,5 Prozent. Diese Beispiele zeigen, dass es in den Kantonen auch zu nationenspezifischen Diskriminierungen kommen kann.

Die politischen Gründe für die Ungleichbehandlung von Asylbewerbern mit vergleichbarem Hintergrund liegen primär in einigen hervorstechenden Merkmalen der Kantone. Sowohl kleine Kantone als auch Stände mit urbanen Zentren weisen in der Tendenz höhere Anerkennungsquoten auf. Gleiches gilt für Kantone, die einzelne Aufgaben bei der Betreuung und Unterbringung der Asylsuchenden an Hilfswerke delegieren. Umgekehrt setzt ein hoher Ausländeranteil die Chance für die Anerkennung eines Gesuches herab. Zusätzlich hat eine ablehnende Haltung gegenüber Flüchtlingen, wie sie sich in der Zustimmung der Kantone zur Asylinitiative der SVP ausdrückt, dann einen nachweisbar negativen Einfluss auf die Chancen zur Anerkennung, wenn der zuständige Kanton gleichzeitig einen überdurchschnittlich hohen Ausländeranteil aufweist.

Vorzüge einer Kontingentspolitik

Ein Einwand gegenüber unseren Resultaten wäre sicher, dass sich die von uns beschriebene **Diskriminierung** von Asylbewerbern auch in einem zentralstaatlichen System ereignen könnte. Die Verteidiger des Föderalismus mögen auch einwenden, quantitativ sei die Bevorzugung wichtiger als die Benachteiligung, so dass das Diskriminierungspotential bei allen bedauernswerten Einzelfällen sogar begrüssenswert sei. Diesen Stimmen wäre zumindest in einem Sinne beizupflichten: In der Tat verfügen wir zurzeit über keinen sinnvollen Vergleich der Asylpraxis von Ländern mit unterschiedlichem Zentralisierungsgrad. Das Problem der **Diskriminierung** ist aber nicht von den Durchschnittswerten her aufzurollen. In einem Rechtsstaat bedarf jedes einzelne Asylgesuch der Prüfung auf Grund der Kriterien, die in der Asylgesetzgebung und den verbindlichen völkerrechtlichen Vereinbarungen festgelegt sind. In der Kontingentspolitik der nordamerikanischen Staaten berufen sich die Behörden hingegen teilweise auf zusätzliche Kriterien, wenn sie Personen relativ früh als Flüchtlinge anerkennen. Das ist unter Umständen auch mit einer **Diskriminierung** bestimmter Personengruppen verbunden. Der Vorteil besteht im Gegensatz zur schweizerischen Praxis darin, dass die Entscheidungsmassstäbe explizit gemacht werden und nicht dem kaum kontrollierbaren Gutdünken einer dezentral agierenden Beamtenschaft überlassen bleiben.

Wenn die Schweiz aber an der kontinentaleuropäischen Tradition der Flüchtlingspolitik festhält, müsste sie das Diskriminierungspotential abbauen, um dem Geist der Asylpolitik nachleben zu können. Dies würde nicht bedeuten, dass sie vom Vollzugsföderalismus abkommt, sondern dass sie das Verhalten der kantonalen Akteure genauer beobachtet und stärker kontrolliert. Dies kann zum Beispiel durch den Einsatz sozialwissenschaftlicher Instrumente geschehen, wie sie diesem Artikel zugrunde liegen. Es ist zu hoffen, dass sich die Behörden gegenüber einer professionellen und permanenten Evaluation ihrer Tätigkeit offen zeigen.

Skepsis des Bundesamts für Flüchtlinge

C. W. Im Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) will man den Gründen der festgestellten Unterschiede nachgehen. Vizedirektor Gottfried Zürcher äussert auf Anfrage vorderhand Zweifel, ob die Resultate der Evaluation wirklich auf eine ungleiche Behandlung der Asylbewerber zurückzuführen seien. Zum Beispiel sei nicht berücksichtigt worden, dass die Kantone mit Empfangsstellen (Basel-Stadt, Thurgau, Tessin und Genf) wegen der vielen dort getroffenen Nichteintretensentscheide Sonderfälle seien. Zudem sei der Zeitfaktor zu beachten, da die Kantone ihre "Pendenzenberge" (mit relativ vielen nicht ohne weiteres abzulehnenden Gesuchen) unterschiedlich rasch abgearbeitet hätten und sich auch die Lage in den Herkunftsstaaten verändern könne - allerdings erstreckt sich die Untersuchung über einen recht langen Zeitraum. Die Nationalitäten, wendet Zürcher im weiteren ein, seien nicht völlig gleichmässig auf die Kantone verteilt und die betreffenden Zahlen für statistische Vergleiche allenfalls zu klein. Wenn die Qualität der Befragungen trotz Professionalisierung in einem Teil der Kantone ungenügend wäre, müssten die jeweils anwesenden und unter sich vernetzten Vertreter der Hilfswerke darauf aufmerksam geworden sein, vermutet der BFF-Vertreter. Die amtsinternen Abklärungen erlaubten aber noch keine definitive Beurteilung.

*1 Lic. rer. pol. Thomas Holzer ist Assistent und Gerald Schneider Ordinarius für Politikwissenschaft an der Fakultät für Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz; Dr. Thomas Widmer ist Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich. Die hier vorgestellte Arbeit ist Teil eines grösseren Forschungsprojektes, das sich mit der Asylpolitik in der Schweiz beschäftigt. Finanzielle Unterstützung für dieses Teilprojekt stammt unter anderem vom Schweizerischen

Nationalfonds (NFP 39) und der Stiftung "Bevölkerung - Migration - Umwelt". Die detaillierten Resultate werden in einer Fachzeitschrift erscheinen.

*2 Lorena Parini: La théorie des systèmes auto-organisés et l'étude des phénomènes sociopolitiques. Etude de cas: la politique d'asile en Suisse. Diss. Universität Genf, 1996.

Tabelle:

Anerkennungsquoten und/ durchschnittliche Verfahrensdauern / **Kantonale** Asyle

Kanton Anzahl Verfahrensdauer Anerkennungsquote in %

	Gesuche	Tage	effektiv korrigiert	
NW	846	278	12,46	11,20
AI	400	237	11,06	9,36
OW	715	310	10,81	9,31
GL	1 023	346	10,01	9,04
ZG	2 183	371	10,83	8,89
SZ	2 748	387	10,44	8,23
LU	8 421	381	7,97	8,16
JU	1 891	303	8,39	7,75
SH	2 014	340	8,21	7,72
ZH	33 024	488	7,46	7,53
GE	9 993	342	6,51	7,42
BE	25 725	400	6,74	7,29
SO	6 329	421	6,99	7,11
BL	6 226	411	8,25	7,07
FR	5 794	318	6,68	6,91
VD	15 750	393	6,15	6,24
UR	885	327	7,62	6,22
AG	13 790	335	6,59	6,13
NE	4 536	359	6,21	6,03
GR	5 058	291	6,85	5,99
SG	11 071	356	6,79	5,96
AR	1 460	295	7,53	5,54
TG	4 943	347	6,53	5,21
VS	6 562	341	5,13	4,98
BS	4 678	321	6,48	4,89
TI	6 774	365	5,27	4,49
Total	182 839	386	7,00	7,00

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grund der Datenbank des Bundesamtes für Flüchtlinge.

AA Auswaertige Autoren

Quelle: Neue Zürcher Zeitung, 06.07.1998, S. 11

Ressort: il Inland

Dokumentnummer: 4XIZT4Y1FT

Dauerhafte Adresse des Dokuments: https://nzz.genios.de/document/NZZ_4XIZT4Y1FT

Alle Rechte vorbehalten: (c) Neue Zürcher Zeitung



© GBI-Genios Deutsche Wirtschaftsdatenbank GmbH